Can
FRC
3586

DU GOUVERNEMENT

ET

DU MINISTERE.

MW 6014

THE NEWBERRY LIBRARY
CHICAGO

DU GOUVERNEMENT
ET
DU MINISTERE.

J'AI lu l'ouvrage de M. le Hoc, intitulé, *Adreſſe au roi ſur l'adminiſtration & le miniſtere.* Il ne m'a pas paru atteindre le but indiqué par le titre. Attaché, depuis près de quarante ans, au ſervice de l'Etat, je crois pouvoir auſſi publier mes idées ſur le gouvernement & le miniſtere. Je garde l'anonyme, parce que je n'ai jamais eu, parce que je n'aurai jamais d'autre intention que celle d'être utile à ma patrie.

Après la mort du cardinal de Fleury, les courtiſans, fatigués d'avoir ſans ceſſe à lutter contre un premier miniſtre, repréſenterent à Louis XV qu'il devoit gouverner lui-même ſon royaume. Leur avis fut ſuivi, mais ils n'en retirerent pas les avantages qu'ils s'en étoient promis. Le roi continua de nommer aux places de ſecrétaires d'état, des adminiſtrateurs accoutumés à oppoſer aux prétentions des grands la réſiſtance des lois.

Chaque miniſtre maintenoit l'ordre dans le

département qui lui étoit confié, mais il n'exiſtoit plus de centre. Le gouvernement ainſi diviſé devint preſque nul. Les rênes flotterent entre les mains inexpérimentées du monarque. Les grands rejeterent ſur les miniſtres les fautes inſéparables du défaut d'enſemble. Ils ne tarderent pas à ambitionner le miniſtere.

M. le maréchal de Belle-Iſle fut nommé ſecrétaire d'état de la guerre ; peu après, M. de Choiſeul le fut de la marine. Bientôt l'eſprit de ſyſtême & le deſpotiſme s'introduiſirent dans tous les départemens. Les militaires réunirent inſenſiblement tous les pouvoirs. Des ordonnances ſucceſſives réduiſirent les intendans, les commiſſaires des guerres, ceux de la marine, à des fonctions peu utiles. Des adminiſtrateurs, des chefs de bureau, formés par une longue expérience, furent contraints de céder leurs places à des avocats intrigans. La chicane devint la compagne du deſpotiſme. Le déſordre s'introduiſit dans les finances ; les ténèbres envelopperent la comptabilité. La nomination aux emplois fut livrée à l'intrigue. Le caprice ou la faveur préſiderent à la diſtribution des graces. L'arbitraire dicta preſque toutes les déciſions miniſtérielles. La protection d'un miniſtre étoit plus puiſſante que celle du roi lui-même. Ce tableau n'eſt point exagéré. Ceux qui ont eu des affaires à traiter avec les miniſtres,

avec leurs agens, ne doivent pas en trouver les couleurs chargées. Ceux qui ont employé & perdu beaucoup de temps à ſolliciter des actes de juſtice, en atteſteront la vérité.

Le progrès du mécontentement général d'une part, celui des lumieres de l'autre, ont préparé la plus heureuſe révolution. Mais au milieu des changemens qui ſe ſont opérés depuis deux ans avec autant de rapidité que de ſuccès, on ne s'eſt point encore occupé des moyens de rétablir dans le ſervice de l'Etat un équilibre parfait entre les différens pouvoirs. Ce n'eſt cependant qu'en rempliſſant un objet auſſi important, qu'on prévindra le retour des abus qui ont cauſé les malheurs de la France, & qu'on aſſurera à notre nouvelle conſtitution la ſtabilité qui en garantira la durée.

Le roi, chef ſuprême du pouvoir exécutif, eſt le centre d'où partent tous les rayons de l'adminiſtration. Les miniſtres, auxquels il les tranſmet, peuvent ou abuſer de ſa confiance, ou n'avoir pas aſſez de lumieres pour y répondre. Il doit donc les ſurveiller ; ſon intérêt perſonnel, identifié en tous points avec celui de la nation, lui en impoſe la loi. Cette ſurveillance, ſi elle eſt éclairée, ſera plus utile encore à la choſe publique, que la reſponſabilité à laquelle les lois

ſoumettent ces dépoſitaires de l'autorité. Le roi peut découvrir, dès le principe, leurs fautes & leurs erreurs. Pour déplacer un miniſtre, il n'eſt pas obligé d'attendre les effets déſaſtreux de ſon incapacité ou de ſes prévarications, tandis que la reſponſabilité ne tombera ſur l'ignorant ou ſur le coupable, que lorſque le mal, s'il n'eſt pas irrémédiable, ſera du moins exceſſif; d'ailleurs la reſponſabilité ſera ſouvent illuſoire, ſi l'on n'aſſujettit pas les opérations des miniſtres à des formes dont il ne leur ſoit jamais permis de s'écarter. Pour cela, il me paroît eſſentiel de diſtinguer avec ſoin ceux qui reçoivent les ordres, qui ſont chargés de les tranſmettre & de veiller à leur exécution, du ſouverain qui les donne. Je m'explique.

Les connoiſſances indiſpenſables pour gouverner un royaume auſſi étendu, auſſi peuplé que la France, excedent les facultés de l'homme le plus favoriſé par la nature. Il eſt donc impoſſible que le roi puiſſe donner ſeul une attention ſuffiſante aux branches multipiées de l'adminiſtration; il faut donc néceſſairement qu'il s'environne d'un conſeil. Comment ce conſeil doit-il être compoſé? C'eſt ce qu'il convient d'examiner.

Si les miniſtres, dépoſitaires, chacun dans ſon département, d'une portion de l'autorité royale, continuent à former ſeuls le conſeils du roi;

s'ils provoquent & dictent à la fois les ordres qu'ils devront recevoir, qu'ils devront faire exécuter, ils réuniront tous les pouvoirs, dont il ne reſtera que l'ombre au monarque; ils auront plus d'influence ſur la choſe publique, ſur les perſonnes attachées au ſervice de l'Etat, que le roi, auquel ils ne doivent qu'obéir.

Qu'on ne ſe faſſe pas illuſion ſur ce point, il eſt de la plus haute importance. Les miniſtres, pour accroître leur autorité, auront, dans tous les temps, intérêt de miner la conſtitution; ils ne manqueront jamais à s'étayer du nom de roi, pour couvrir leurs uſurpations. C'eſt donc ſur eux que la nation doit diriger ſa ſurveillance; c'eſt donc contre leurs inſinuations que le roi doit toujours être en garde. Loin de ſe repoſer ſur leur reſponſabilité, il ne faut rien négliger pour les contenir dans les bornes preſcrites par les lois. Il faut, dans leur travail, les aſſujettir à des formes qui leur rendent, ſinon impraticables, du moins très-difficiles, les moyens de s'en écarter.

L'aſſemblée nationale, en fixant une ſomme pour être répartie entre ceux que le roi jugera à propos d'appeler à ſon conſeil, a préjugé la néceſſité d'en établir un; elle a reconnu le danger de laiſſer le roi expoſé aux intrigues miniſtérielles. La formation d'un conſeil tient autant à l'intérêt

de la nation, qu'à celui du roi, qui ne peut en être séparé.

Nos législateurs, en décrétant ensuite que les ministres seroient membres du conseil, n'ont pas déterminé quelles y seroient leurs fonctions. Ils peuvent les limiter dans leur sagesse, en décidant qu'ils en seront les rapporteurs, qu'ils y auront séance, & assisteront aux délibérations, pour donner les renseignemens qu'ils jugeroient utiles, pour répondre aux questions qui leur seroient faites.

Cette disposition sépareroit entierement le roi qui doit ordonner, des ministres qui doivent recevoir ses ordres; mais elle seroit insuffisante, si ces derniers n'étoient astreints à faire leurs rapports par écrit, à les dater, à les signer; si les décisions du roi en son conseil, mises au bas de ces rapports, n'étoient pas également datées & signées par sa majesté. Alors seulement la responsabilité sera assurée; on sera toujours à même de juger du degré de célérité qu'ils mettront dans la reddition des comptes, ainsi que de leur activité dans l'expédition des affaires & dans l'exécution des ordres qu'ils auront reçus; alors on pourra aisément déterminer les moyens qu'ils devront employer pour faire retirer les décisions qu'ils croiront contraires à la constitution, ou tendantes à

y déroger. Reſponſables de l'exécution des ordres qui porteroient atteinte à la conſtitution, il eſt juſte qu'ils ne puiſſent jamais ſe trouver dans l'alternative cruelle d'une obéiſſance qui les ſoumettroit à une peine, ou d'un refus d'obéir, qui les expoſeroit à perdre leur place. D'ailleurs, de quelque maniere que ce refus pût être conſidéré, il ſeroit un manque de reſpect pour l'autorité royale, ſi la loi n'en prévoyoit pas la poſſibilité, ſi elle n'en preſcrivoit pas le mode & les formes.

Les devoirs des miniſtres envers la nation & à l'égard du roi étant fixés d'une maniere invariable, l'on ne devra plus craindre le retour des abus. Le pouvoir exécutif étant alors forcément ſubordonné à la loi, il n'y aura plus de danger à en fortifier les reſſorts, à lui rendre toute ſon activité. Les différens pouvoirs n'ont pour objet que le bonheur du peuple; mais il ne peut en jouir que lorſqu'il leur obéit, lorſqu'il en reſpecte les agens.

Nous ne parviendrons au maintien ſi déſirable de l'ordre, qu'en organiſant le gouvernement & le miniſtere de maniere que rien ne puiſſe arrêter la réaction réciproque d'une ſurveillance continuelle entre ceux qui influeront ſur les déciſions du chef ſuprême du pouvoir exécutif, & ceux qui les auront provoquées; entre ceux qui concour-

ront aux ordres émanés de lui, & ceux qui les recevront pour les faire exécuter.

Cet objet ſera rempli par la formation d'un conſeil du roi, compoſé de militaires, d'adminiſtrateurs, de magiſtrats, ayant les uns & les autres fourni une carriere honorable, réuniſſant les talens à l'expérience, mais n'ayant d'autres fonctions publiques que celles d'être membres de ce conſeil. Si le choix du roi, comme on ne doit pas en douter, porte ſur des perſonnes auxquelles leur patriotiſme ait acquis la confiance & l'eſtime publique, que ne devons-nous pas eſpérer de ce concours de vertus & de lumieres!

Examinons maintenant, d'après le plan que je propoſe, quel ſera notre gouvernement lorſque le corps conſtituant aura fait place à la premiere légiſlature.

Le roi, aſſiſté d'un conſeil compoſé de membres amovibles à ſa volonté, ſera le chef ſuprême du pouvoir exécutif. Il aura le droit de propoſer au corps légiſlatif les objets qu'il croira devoir être par lui pris en conſidération. Un décret ne deviendra loi qu'après qu'il l'aura revêtu de ſa ſanction, & il pourra la refuſer pendant deux légiſlatures. Il veillera donc, pour le bonheur du peuple, à ce que les lois ſoient mûrement réfléchies. Ses devoirs ne ſeroient remplis qu'im-

parfaitement, s'il n'uſoit pas de ce pouvoir pour éloigner la promulgation de celles qui lui paroîtroient ne pas y contribuer.

La légiſlature, compoſée des repréſentans de la nation librement élus par elle, ſans concours ni influence du pouvoir exécutif, aura inſpection ſur toutes les branches de l'adminiſtration publique; elle devra ſe faire rendre des comptes exacts, non de ce qui ſe fera (1), non de ce qui devra ſe faire, mais de ce qui aura été fait. Elle auroit par conſéquent à ſe reprocher une négligence impoſſible dans un corps nombreux, ſi les abûs, de quelque nature qu'ils puiſſent être, n'étoient auſſi-tôt réprimés qu'introduits.

Tous les agens du pouvoir exécutif, nommés par le roi, ſeront reſponſables envers le corps légiſlatif, tandis que tous les membres des corps

(1) Si les aſſemblées nationales qui ſuccéderont au corps conſtituant, avoient le droit de s'immiſcer dans les actes journaliers, dans les projets du pouvoir exécutif; ſi celui-ci pouvoit, à ſon tour, aſsister aux diſcuſſions, aux délibérations de l'autre, les pouvoirs ſeroient confondus. Au contraire, ils reſtent très-diſtincts, et le bien public eſt aſſuré, le premier n'ayant que le pouvoir de ſuſpendre l'exécution d'un décret, et le dernier ayant celui d'inſpecter tout ce qui a été fait en vertu des ordres donnés par l'autre.

administratifs & judiciaires, nommés par le peuple, seront immédiatement subordonnés au roi. Voilà donc les deux pouvoirs bien distincts & organisés de manière que leurs actions réciproques ne pourront se nuire. Il ne reste plus qu'à trouver un moyen de surveillance qui les contienne dans les limites que les lois leur auront posées.

Le ministere, placé entre eux & le peuple, me semble nous l'offrir. Les ministres n'ayant plus d'autres rapports avec le pouvoir exécutif que de lui rendre des comptes, de recevoir ses ordres, comptables au corps législatif de l'exécution de ces ordres, seront intéressés à maintenir les deux pouvoirs dans un parfait équilibre. S'ils sont bien choisis, nul doute qu'ils n'oppose la plus ferme résistance à toute entreprise contre la constitution; alors le roi jouira sans obstacle de tout le pouvoir qui lui est délégué; la nation n'aura plus à craindre d'usurpation sur le sien; le ministere tiendra la balance entre eux, par la force respectable des lois; il deviendra en même temps le foyer de toute action, de toute réaction sur les pouvoirs militaire, administratif, & judiciaire. Les agens de ces trois hiérarchies lui étant subordonnés, il sera d'autant plus intéressé à les maintenir dans leurs bornes respectives, qu'il sera responsable des négligences ou des abus qu'il n'aura pas empêchés.

Mais s'il eſt indiſpenſable d'établir des formes pour les rapports que les miniſtres doivent faire au conſeil, pour les ordres qu'ils doivent recevoir du roi, il ne l'eſt pas moins d'en preſcrire d'invariables pour les comptes qui doivent leur être rendus par leurs premiers commis, pour les déciſions qu'ils doivent leur tranſmettre, pour les ordres de détail qui doivent émaner de leur autorité immédiate.

Cet objet ſera rempli, ſi l'on ſubdiviſe chaque département, ſi l'on met à la tête de chaque ſection un directeur ou chef de bureau, reſponſable comme le miniſtre; ſi l'on décide que le travail de ces ſubordonnés ſera préſenté par eux daté & ſigné, que les déciſions miniſtérielles ſeront également datées & ſignées par celui qui les aura données.

Environnés de ces précautions, des miniſtres éclairés rempliront leurs fonctions ſans crainte, ſi leurs vues ſont droites, s'ils ont l'amour du bien public. S'il en eſt d'incapables ou de mal intentionnés, ils ne pourront pas ſe ſouſtraire à la ſurveillance des deux pouvoirs, ni par conſéquent à la ſévérité des lois.

Tous les reſſorts du gouvernement tiennent à l'un des trois pouvoirs, militaire, adminiſtratif ou judiciaire. Il eſt donc eſſentiel que chacun de ces pouvoirs ſoit organiſé & balancé de

maniere qu'ils ne puiſſent jamais ſortir de leur ſphere, ni entreprendre l'un ſur l'autre. Chaque hiérarchie doit donc être abſolument iſolée ; elle doit encore offrir à ceux qui la compoſent, une perſpective qui entretienne leur émulation.

La conſtitution françoiſe offrira cet avantage. Les militaires de terre & de mer parviendront aux places d'officiers généraux ; les magiſtrats, à celles du tribunal de caſſation, de la haute cour nationale ; les adminiſtrateurs, aux premiers emplois civils. Tous pourront eſpérer d'être admis au conſeil du roi.

Examinons maintenant dans quelle hiérarchie devront de préférence être choiſis les miniſtres (1).

On ne conteſtera pas ſans doute que celui de la juſtice doit l'être excluſivement parmi les magiſtrats ; celui des affaires étrangeres, parmi les

---

(1) Le corps législatif déterminant dans quelle hiérarchie chaque ministre sera choisi, le roi ayant le choix des individus, il en résulte que les deux pouvoirs entre lesquels la nation a sagement divisé l'exercice de la souveraineté, concourront à la nomination des membres du ministere : ces principaux agens du gouvernement devront, sous la plus sévere responsabilité, maintenir l'équilibre, en opposant à tous la disposition de la loi, dont ils ne seront que les exécuteurs.

membres du corps diplomatique ; celui de l'intérieur, parmi les citoyens que les suffrages du peuple auront successivement portés aux offices municipaux, aux directoires des districts, des départemens ; celui des contributions publiques, entre les personnes qui auront suivi la carriere des finances. Quant à ceux de la guerre & de la marine, seront-ils choisis parmi les militaires ou parmi les officiers civils de ces départemens ? le seront-ils indifféremment parmi les uns & les autres ? Pour résoudre cette question, il faut considérer d'abord quelles seront les fonctions de ces ministres, si, comme je le propose, on forme un conseil du roi, dont ils ne soient que les rapporteurs.

Sous l'ancien régime, les ministres faisoient les ordonnances ; chaque changement dans le ministere étoit marqué par de nouvelles lois. Chacun d'eux exerçoit dans son département la dictature suprême. Ils infligeoient les peines, ils décernoient les récompenses, ils faisoient déclarer la guerre, ils dressoient les articles des traités de paix, de ceux de commerce, ils traçoient les plans de campagne. Nos généraux leur étoient en tout subordonnés. En un mot, la nation & le roi étoient également dans leur dépendance.

Notre constitution nous affranchira de cet

odieux deſpotiſme. Le miniſtere ſera ſans influence ſur la rédaction des lois, ſur leur ſanction. Il ne participera plus aux délibérations ni aux déciſions du conſeil du roi, dans lequel ſe traiteront tous les grands objets du gouvernement. Les miniſtres ne doivent être & ne ſeront en effet que les chargés de l'exécution des ordres du ſouverain, auquel ils ſeront tenus de rendre des comptes exacts de tous les événemens, de toutes les affaires; alors, ſans me permettre de prononcer d'excluſion, il me ſemble que des officiers civils, ayant des ſervices longs & diſtingués, devront avoir les connoiſſances les plus néceſſaires pour remplir ces places.

En effet, quelles ſont les connoiſſances que devra principalement réunir un miniſtre? Ce ſont, ſans contredit, celles relatives à l'adminiſtration du département qui lui eſt confié. Quant aux détails purement militaires, il ſuffit que ſa religion ne puiſſe être ſurpriſe ſur aucun des objets qui lui ſont préſentés; qu'il comprenne ſans difficulté les comptes qui lui ſont rendus; qu'il en faſſe le rapport avec diſcernement; qu'il tranſmette les ordres avec clarté, qu'il les faſſe exécuter avec fermeté. Je vais prendre pour exemple le miniſtere de la marine & des colonies. C'eſt celui auquel l'opinion publique ſemble

aujourd'hui appeler de préférence un membre du corps militaire.

Il faut que ce miniſtre connoiſſe les lois qui régiſſent toutes les branches de ce département; qu'il ait l'habitude d'en faire l'application; qu'il oblige tous ceux qui ſervent, à les reſpecter, à y obéir; ſes devoirs ſont de faire raſſembler dans les ports les matériaux, les marchandiſes, les agrès & apparaux, les munitions de guerre & de bouche qui ſont néceſſaires tant pour la conſtruction, le gréement & l'armement des vaiſſeaux, que pour la ſubſiſtance de ceux qui y ſont embarqués; de les faire acheter au meilleur marché, tranſporter aux moindres frais; de veiller à ce que le tout ſoit emmagaſiné avec ſoin, diſtribué avec ordre, employé avec économie; de faire tenir avec exactitude tous les regiſtres de comptabilité en matieres ou en eſpeces; de faire rendre les comptes ſans délai; de traiter avec les fourniſſeurs de maniere à éviter les difficultés qui donnent lieu à des réclamations interminables; de faire adminiſtrer avec humanité les ſecours dans les hôpitaux; de pourvoir aux approviſionnemens en tous genres; de prévenir les beſoins; de faire payer régulierement ceux qui ont des titres pour l'être; de s'occuper des moyens d'augmenter notre commerce maritime, ainſi que de favoriſer les progrès

de l'agriculture dans les colonies; de faire paſſer en temps de guerre, dans ces contrées éloignées, tous les objets néceſſaires aux armées de terre & de mer, ſoit pour la défenſe de nos propriétés, ſoit pour les juſtes repréſailles que la nation voudroit exercer ſur celles de nos ennemis; d'expédier toutes les affaires avec juſtice & célérité; enfin de ſurveiller ſans ceſſe les employés dans les différentes parties de ſon département.

Le miniſtre de la marine n'eſt chargé ni de conſtruire, ni de radouber les vaiſſeaux, ni de les gréer, ni de les arrimer, ni de les conduire des chantiers dans les rades, ni de les diriger ſur les mers, ni de les faire évoluer dans les combats. Il ſuffit qu'il ſoit aſſez inſtruit ſur tous ces points, pour que l'ingénieur-conſtructeur, l'officier de port, l'officier de la marine, en lui rendant des comptes, en lui demandant des ordres, ne puiſſent jamais lui parler une langue à laquelle il ſoit embarraſſé de répondre. Un homme pourroit être à la fois conſtructeur habile, marin expérimenté, militaire diſtingué par ſes connoiſſances dans la tactique, grand aſtronome, profond mathématicien, ſavant hydrographe, & n'être cependant qu'un mauvais miniſtre de la marine; tandis qu'un adminiſtrateur en remplira toujours utilement les fonctions, quand il aura ſervi long-temps & en

ſous-ordre, & en chef dans les ports, à la mer, & dans les colonies; s'il a d'ailleurs de l'élévation dans l'ame, de la fermeté dans le caractere, qualités ſans leſquelles nul ne ſera jamais homme d'Etat.

Tout autre, quelque mérite qu'il ait d'ailleurs, ne connoiſſant aucun des détails, ſera néceſſairement à la merci de ſes chefs de bureau. On juge mal de ſes ſubordonnés, quand on eſt ſoi-même embarraſſé de faire le travail dont on les charge. On donne des ordres mal conçus, quand on ne ſait pas comment les exécuter; on les donne rarement à propos, quand on n'eſt pas en état de juger de leur importance. Prévoir eſt le principal mérite d'un miniſtre, & cette qualité ne peut s'acquérir que par une longue expérience en adminiſtration. Convaincre le public qu'il réunit les talens qu'exige ſa place, eſt le premier ſuccès qui en prépare d'autres, qui écarte les difficultés. Pour obtenir cet avantage, il faut de la ſagacité, de la mémoire, mais ſur-tout de la clarté dans les idées, de la préciſion dans la maniere de les rendre. Il faut enfin que tous ceux qui s'adreſſent à un miniſtre, ſortent de chez lui perſuadés qu'il n'eſt aucune affaire dans ſon département qui lui ſoit étrangere. Cet aſſemblage de qualités eſt ſans doute un préſent de la nature; mais il ſeroit

645

insuffisant, s'il n'étoit perfectionné par une longue habitude.

Je conclus donc que le pouvoir législatif & le pouvoir exécutif étant bien distincts, & concourant également au gouvernement; si, d'une part, le conseil du roi est composé d'anciens militaires, d'anciens magistrats, d'anciens administrateurs; si, de l'autre, les ministres ne sont plus que les rapporteurs de ce conseil, sans prendre part ni aux délibérations, ni aux décisions; s'ils ont sous leurs ordres des chefs de bureau responsables comme eux; si les moyens qu'ils devront légalement employer pour résister à des ordres supérieurs, contraires à la constitution, sont invariablement déterminés; si les formes auxquelles seront assujettis & leurs travaux & les décisions qu'ils provoqueront, sont établies d'une maniere précise: alors la responsabilité ne sera plus illusoire, elle deviendra la sauve-garde de tous les pouvoirs. Le ministere maintiendra entre eux l'équilibre & l'harmonie. Enfin nous ne tarderons pas à éprouver les avantages du nouveau régime: ils ne seront généralement reconnus & appréciés que par les effets de l'organisation du gouvernement & du ministere.

De l'Imprimerie de DESENNE, rue Royale, butte S. Roch, n°. 25.